

NKRF – på vakt for fellesskapets verdier



Kontrollutvalgskonferansen 2020 | Minikurs A: Kontrollutvalgets formål, rolle og oppgaver

The Qube, Gardermoen | 29. januar 2020

Renate Borgmo og Bjørn Bråthen, seniorrådgivere i NKRF

Disposisjon – hovedpunkter

- › Innledning
- › Det kommunale styringssystemet med vekt på kommunal egenkontroll og kontrollutvalgets plass og rolle
- › Det overordnede rammeverket – kommuneloven og forskriften
- › Kontrollutvalgets myndighet og rolle
- › Forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og regnskapsrevisjon

Det kommunale styringssystemet – med vekt på egenkontrollen og kontrollutvalgets plass og rolle

Hva er en kommune?

Kommuneloven § 1-1:

- › Formålet med loven er å fremme det kommunale **selvstyret** og legge nødvendige **rammer** for det
- › Loven skal legge til rette for:
 - ✓ det lokale folkestyret og et sterkt og representativt **lokaldemokrati** med aktiv **innbyggerdeltakelse**
 - ✓ at kommuner kan yte **tjenester** og drive **samfunnsutvikling** til beste for innbyggerne
 - ✓ kommunenes utøvelse av offentlig **myndighet**
- › Loven skal bidra til at kommuner er **effektive, tillitsskapende** og **bærekraftige**

✓ **Pengene er middelet**



Kommunen – vår viktigste velferdsprodusent – fra vogge til grav

- › Helsestasjon
- › Primærhelsetjeneste
- › Barnehage
- › Grunnskole
- › Barnevern
- › Ungdomsarbeid
- › Sosialtjeneste
- › Kultur
- › Arealplanlegging
- › Byggesaker
- › Kommunale veier
- › Vann og avløp
- › Hjemmetjenester
 - › Hjemmehjelp
 - › Hjemmesykepleie
- › Omsorgsboliger
- › Sykehjem
- › Gravplasser
- › ++

Kommunene må sikre at innbyggerne får tjenestene de har krav på, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte i samsvar med kommunestyrenes forutsetninger.

Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

Kontrollutvalg er ikke for pyser

GRAN: Halvparten av alle kontrollutvalgsledere håper de får fortsette etter årets kommunevalg. **TRUSSEL OM SØKSMÅL** har ikke skremt Morten Hagen fra lysten til å sitte videre i vervet.

Kommunal Rapport, 29. januar 2015

**Han skal granske anbudssakene i Øygarden:
– Min sønn ble truet med juling**

Bergens Tidende, 10. januar 2020

Kontrollutvalget er ikke et politisk hvilehjem

Spaltist *Gunnar Bodahl-Johansen, Fredrikstad Blad, 16. november 2019*

- › Kontrollutvalget er et utvalg der politikere virkelig kan ivareta sin rolle som ombud for borgerne, velgerne og skattebetalerne.
- › Kontrollperspektivet skal legge føringer for debatten i kontrollutvalget, og skal gi utvalget gjennomslagskraft på tvers av partipolitiske skillelinjer.
- › For den politiker som er trygg på seg selv og utvalgets funksjon, må kontrollutvalget det være en flott politisk plattform.

Kilde: <https://www.f-b.no/debatt/kontrollutvalget/fredrikstad-kommune/kontrollutvalget-er-ikke-et-politisk-hvilehjem/o/5-59-1679273>

Leder

Tenk hvis kontrollutvalget blir førstevalget



kontrollutvalget
burde hatt status i
tråd med den vik-

gar engasjementet slitt knyttet til
én spesiell sak. Da ligger det nok
nærmere drømmen å vedta for



syn og fare for ferdseil på sjøen på
sikt, men det ligger et kommunalt
ansvar her, som noen må påse at

gar riksrevisor Per-Kristian Foss
overrakt Presseforbundets åpen-
hetspris for å ha argumentert for

er dessverre ikke alltid slik. Hvis
kontrollutvalg synliggjør det vik-
tige arbeidet de gjør - og nettopp
dette utvalget blir førsteprioritet
for flere politikere, kan vi håpe på
høyere status og engasjement for
utvalgets viktige funksjon.

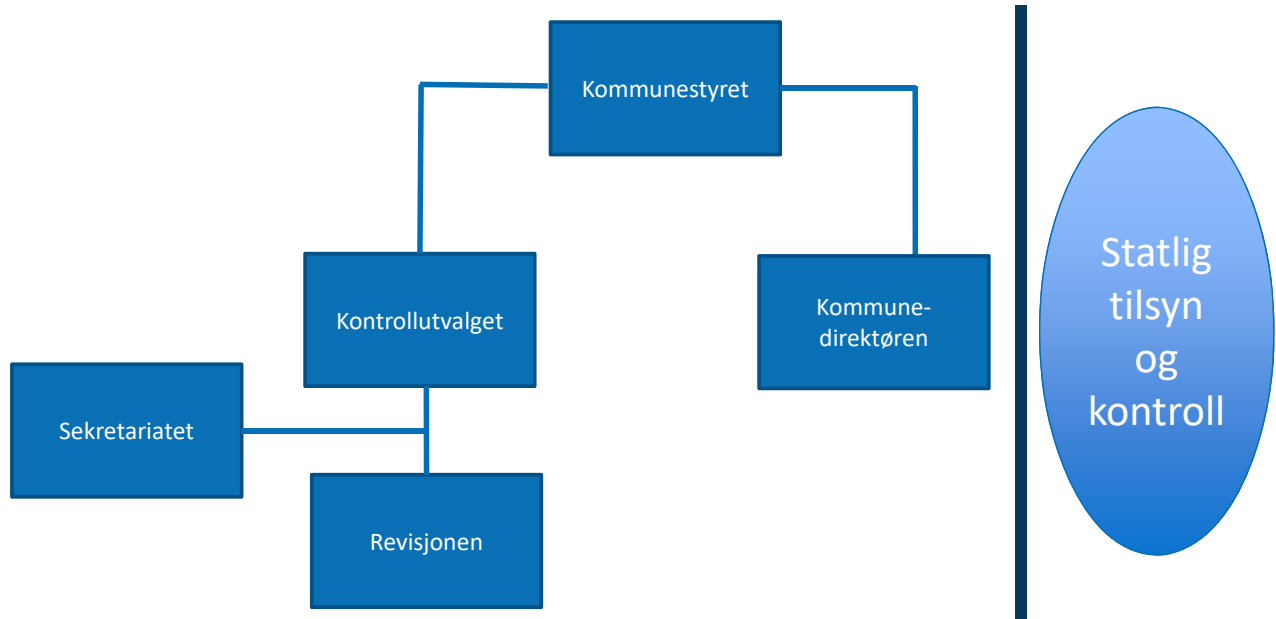
Kommunal Rapport, 31. januar 2019

Kommunens egenkontroll

- › Kontrollutvalget er **avgjørende** for å oppnå en velfungerende egenkontroll i den enkelte kommune.
- › En velfungerende egenkontroll **styrker** innbyggernes tillit til kommunen og er viktig for å **sikre** effektiv og rett bruk av ressursene.

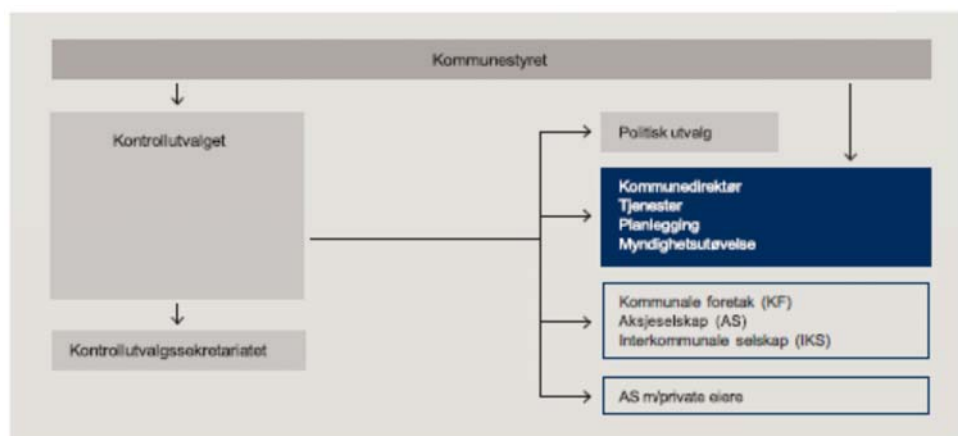


Kommunal egenkontroll – aktørene



Oppdraget – utføres som kollegium i møter

- › Føre **løpende kontroll** med politiske utvalg, forvaltningen og kommunens selskaper og eierskap **på vegne av** kommunestyret.



Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

Kontrollutvalget – ikke en arena for partipolitikk eller omkamper

- › Utvalget kan ikke overprøve **politiske prioriteringer** eller vurdere den **politiske hensiktsmessigheten** av vedtak som er foretatt av kommunens folkevalgte organer eller andre kommunale organer.



[Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 1]

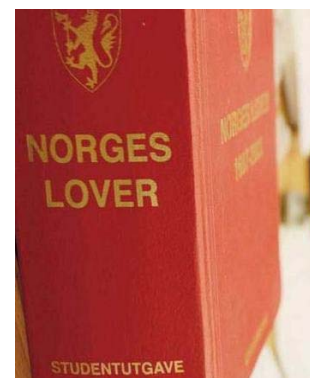
- › Bør tilstrebe **konsensus**

Det overordnede rammeverket

– kommuneloven og forskriften om kontrollutvalg og revisjon

Kommuneloven | Syvende del. Egenkontroll

- › Kap. 22. Kommunestyrets og fylkestingets kontrollansvar
- › Kap. 23. Kontrollutvalgets virksomhet
 - › Forskrift om **kontrollutvalg** og revisjon
- › Kap. 24. Revisjon
 - › Forskrift om kontrollutvalg og **revisjon**
- › Kap. 25. Internkontroll
 - › Forskrift (*kommer*)
- › Kap. 26. Eierstyring



Kommunestyrets kontrollansvar – koml. § 22-1

- › Kommunestyret har det **øverste ansvaret** for å **kontrollere** kommunens virksomhet,

Kommunestyret har en avgjørende betydning for hvilken rolle kontrollutvalget skal ha i kommunen.

Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

- › og kan
 - ✓ kreve at **enhver sak** skal legges fram til orientering eller avgjørelse,
 - ✓ omgjøre **vedtak** som er truffet av andre folkevalgte organer eller av administrasjonen, hvis disse selv kunne ha omgjort vedtaket.

Kommunedirektørens kontrollansvar – kap. 25

- › Kommunen skal ha **internkontroll** med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges
- › Kommunedirektøren er **ansvarlig** for internkontrollen
- › Internkontrollen skal være **systematisk** og **tilpasses** virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold
- › Kommunedirektøren skal **rapportere** til kommunestyret om **internkontroll** og om resultater fra **statlig tilsyn** minst én gang i året



§ 31-3 Overgangsregler om internkontroll
Inntil kap. 25 trer i kraft.

Valg av kontrollutvalg – koml. § 23-1

- › Kommunestyret **velger selv** et kontrollutvalg som skal føre løpende kontroll på deres vegne.
- › Kommunestyret **velger selv** en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til utvalget.
- › Lederen **kan ikke** være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren.
- › Utvalget skal ha **minst fem** medlemmer.
- › **Minst ett** medlem skal velges blant kommunestyrets medlemmer.



Valg av kontrollutvalg – koml. § 23-1

Utelukket fra valg er:

- a) **ordfører** og **varaordfører**
- b) medlemmer og varamedlemmer av **formannskap**
- c) medlemmer og varamedlemmer av folkevalgt organ med **beslutningsmyndighet** (unntatt kommunestyret)
- d) medlemmer av **kommuneråd**
- e) medlemmer og varamedlemmer av **kommunestyrekomité**
- f) **ansatte** i den aktuelle kommunen
- g) personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret eller bedriftsforblyng, i et **selskap** som kommunen har eierinteresser i
- h) personer som har en ledende stilling, eller som er medlem eller varamedlem av styret i et **interkommunalt politisk råd** eller et **kommunalt oppgavefellesskap**

Inhabilitet for kontrollutvalg – fvl. § 6 & koml. § 11-10

- › Oppstår når det er forhold som er **egnet til å svekke tillit** til upartiskhet
 - › Er selv part i saken
 - › Noen i nærmeste familie er part i saken
 - › Er verge eller fullmektig for en part i saken
 - › Er styremedlem eller har ledende stilling i virksomhet som er part i saken
- › Kan oppstå ved andre **særegne** forhold
 - › Vennskap eller motsetningsforhold



Kontrollutvalgets innsynsrett & taushetsplikt – koml. § 23-2 & fvl. § 13

- › Kontrollutvalget har **full innsynsrett** i kommunen – uavhengig av taushetsplikt:
 - › enhver opplysning
 - › enhver redegjørelse
 - › ethvert dokument
 - › foreta de undersøkelser det finner nødvendig
- › Medlemmene har generell **taushetsplikt** etter forvaltningsloven



Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l. – kompl. §§ 23-6 og 24-10

- › Kontrollutvalget og revisor har **full innsynsrett** i:
 - a) Interkommunale selskaper (IKS)
 - b) Interkommunale politiske råd (IPR)
 - c) Kommunale oppgavefellesskap (KO)
 - d) Aksjeselskaper (AS) som direkte eller indirekte er heleid av:
 - › En kommune/fylkeskommune alene
 - › Flere kommuner eller fylkeskommuner
 - › IKS
- › Kontrollutvalget og revisor **kan** foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig
- › Kommunestyret **kan** fastsette regler, herunder hvilke dokumenter som skal sendes utvalget og revisor
- › Kontrollutvalget og revisor **skal** varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har **rett** til å være til stede i disse møtene



Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l., forts.

- › Innsynsretten og retten til å foreta undersøkelser gjelder også overfor **andre virksomheter** som utfører oppgaver på vegne av kommunen
- › Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid **bare** omfatte det som er nødvendig for å undersøke om **kontrakten** blir oppfylt
 - › Hvis det er behov for innsyn i andre forhold må dette spesifiseres i **avtale**
 - › Innsynsretten omfatter **kun** de delene av virksomheten som utfører oppdrag for kommunen



Kontrollutvalgets ansvar og myndighet – koml. §§ 23-2 og 23-5

- › Kontrollutvalget skal **rapportere** resultatene av sitt arbeid til kommunestyret
 - › Kommunedirektøren skal gis anledning til å uttale seg **før** utvalget behandler **kontroll- og revisjonssaker** som skal rapporteres til kommunestyret
- › Lederen har **møte- og talerett** i kommunestyret når utvalgets saker skal behandles



Kontrollutvalgets ansvar og myndighet – koml. §§ 11-5 og 23-2

- › Kontrollutvalgets møter er som hovedregel **åpne**
- › Kontrollutvalget har som hovedregel **rett til å være til stede** i lukkede møter i folkevalgte organer i kommunen
- › **MEN** kommunestyret kan **selv** bestemme at denne retten **ikke gjelder** lukkede møter i kommunestyret og kommunerådet



Åpenhet er i seg selv et mål for den offentlige forvaltningen. Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid vil være viktig for å skape tillit til at kommunen er underlagt en betryggende, folkevalgt kontroll.

Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

Lukking av møter – koml. § 11-5

- › Kontrollutvalgets møter **skal** lukkes ved behandling av sak:
 - › Om **arbeidstakers tjenstlige forhold**
 - › Som inneholder **opplysninger omfattet av lovbestemt taushetsplikt**
- › Kontrollutvalgets møter **kan** lukkes hvis:
 - › Hensynet til **personvern** krever det
 - › Hensynet til **tungtveiende offentlige interesser** tilsier det



Kontrollutvalget og offentlighet

- › Utgangspunkt
 - › **Offentleglovas** regler om offentlighet
- › **Unntak** (kap. 3)
 - › Opplysninger som er underlagt taushetsplikt – **skal** unntas (§ 13)
 - › Organinterne dokumenter (§ 14)
 - › Dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen (§ 15)
 - › Visse dokumenter som omhandler lovbrudd (§ 24)
- › Plikt til å vurdere **merinnsyn** (§ 11)



Kontrollutvalget og offentlighet, forts.

› Unntak fra unntakene (§ 16)

- › Saksframlegg m/vedlegg til folkevalgt organ
- › Dokument fra eller til kontrollutvalget eller revisjonen
- › Dokument mellom kontrollutvalget og sekretariatet **kan** likevel unntas etter § 14

› Utsatt innsyn inntil kontrollutvalget har mottatt **endelig** versjon (§ 5)

- › Dokument utarbeidet av eller til revisor, i saker som revisor skal rapportere til kontrollutvalget



Sekretariatet – koml. § 23-7

- › Kommunestyret skal sørge for at kontrollutvalget får sekretariatsbistand som **tilfredsstiller utvalgets behov.**
- › Sekretariatet skal **påse** at de sakene som behandles av kontrollutvalget, er **forsvarlig utredet**, og at utvalgets vedtak blir **iverksatt.**
- › Sekretariatet skal være **uavhengig** av kommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon for kommunen.



Sekretariatet, forts. – koml. § 23-7

- › Sekretariatsfunksjonen kan **ikke legges til**:
 - a) **ansatte** i kommunen som har andre arbeidsoppgaver enn å være sekretær for kontrollutvalget
 - b) den som utfører **revisjon** for den aktuelle kommunen
 - c) **medlemmer** av kontrollutvalget, kommunestyret i den aktuelle kommunen
- › Den som utfører sekretariatsoppgaver, er **direkte underordnet kontrollutvalget** og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir
- › Kommunestyret **velger selv** sekretariat for kontrollutvalget etter **innstilling** fra kontrollutvalget



Sekretariatets rolle

- › Sekretariat er kontrollutvalgets viktigste **hjelper** og **støttespiller**
- › Et velfungerende sekretariat er en **forutsetning** for at utvalget kan kunne utføre sin funksjon på en god måte
- › Sekretariatet er både **rådgiver, faglig støtte, saksbehandler, tilrettelegger** og **møtesekretær** for kontrollutvalget
- › Bistår utvalget med **opplæring** og **kompetanseheving** på aktuelle områder



Hva tilsier at kontrollutvalget skal behandle en sak?

- › Hva er **utgangspunktet** for saken – hvem/hva er **kilden**?
- › Er dette en sak som er innenfor utvalgets **mandat**?
- › Tilsier en **risiko-** og **vesentlighets-** vurdering at utvalget skal bruke ressurser på saken?
- › Hvilken **kontrollaktivitet** er det mest hensiktsmessig å iverksette dersom det skal gjennomføres en kontroll?
 - › Her må både sakens natur, og utvalgets tilgjengelige ressurser hensyntas

Det er viktig at kontrollutvalget utnytter muligheten til å ta opp et bredt spekter av saker, og at utvalget er klar over at kontroll- og tilsynsoppgaver omfatter mer enn bare revisjon.

Forhold som kan tale for å vente med undersøkelser

- saken er under politisk behandling
- saken er oversendt fylkesmannen
- fylkesmannen er i gang med tilsyn på samme område

Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

Synliggjøring av kontrollutvalgets arbeid

- Kontrollutvalget bør sørge for å informere om og synliggjøre arbeidet sitt.
- Det er viktig at det etableres klare rutiner for lukking av møter.
- Fylldige nettsider som gir kontaktinformasjon, informasjon om kontrollutvalget og tilgang til rapporter og protokoller vil være med på å synliggjøre utvalgets arbeid.
- Kontrollutvalgets arbeid kan synliggjøres ved å melde fra til lokale medier om møter.
- Kontrollutvalget kan utarbeide en egen informasjonsstrategi.

Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

› Forholdet til **media**

- › Hvem uttaler seg?
- › Om hva og når?

” Vi ønsker synlige kontrollutvalg som tar initiativ, og er spydspisser i den kommunale egenkontrollen

Demokrati fordrer
åpenhet og
tilgjengelighet

Jeg vil oppfordre alle kontrollutvalg til å ta en gjennomgang av hvordan de **PRESENTERES** **UTAD**. Er det mangel på informasjon, ta det opp med kommunen!

Kommunal Rapport,
28. mars 2018

Forskrift om *kontrollutvalg* og revisjon – kap. 1

- › Rammer for kontrollutvalgets myndighet (§ 1)
- › Kontrollutvalgets rolle i fastsettelsen av **budsjettet** for kontrollarbeidet (§ 2)
- › Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon (§ 3) – **påse-ansvaret**
- › Kontrollutvalgets **rapportering** om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller (§ 4)
- › Kontrollutvalgets **oppfølging** av kommunestyrets vedtak om revisjoner og eierskapskontroller (§ 5)
- › Innkallinger til møte i kontrollutvalget (§ 6)
- › Sekretariatets oppgaver (§ 7)

Valg av revisor – koml. § 24-1

- › Kommunestyret avgjør selv hvilken **revisjonsordning** kommunen skal ha
 - › ansette egne revisorer
 - › delta i interkommunalt samarbeid om revisjon
 - › inngå avtale med annen revisor
- › Kommunestyret velger selv **revisor**
- › Kontrollutvalget **innstiller**
 - › i sak om revisjonsordning
 - › i sak om valg av revisor

Det er viktig å legge til rette for god dialog, gjensidig forståelse og klar ansvars- og oppgavefordeling mellom kontrollutvalget, sekretariatet og revisjonen.

Revisors ansvar og myndighet – koml. § 24-2

- › Revisor skal
 - › utføre **regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll** og **annen kontroll** som er bestemt i lov eller i medhold av lov,
 - › **planlegge, gjennomføre, dokumentere** og **rapportere** sitt arbeid i samsvar med lov og forskrift og **god kommunal revisjonsskikk**,
 - › **rapportere** om sitt arbeid og resultatene til kontrollutvalget.
- › Kan kreve fremlagt alle **opplysninger** revisor finner nødvendig
- › **Taushetsplikt** etter fvl. §§ 13 til 13e (gjelder for **alle** som utfører revisjon)



Revisors møterett, opplysningsplikt mv. – koml. § 24-3

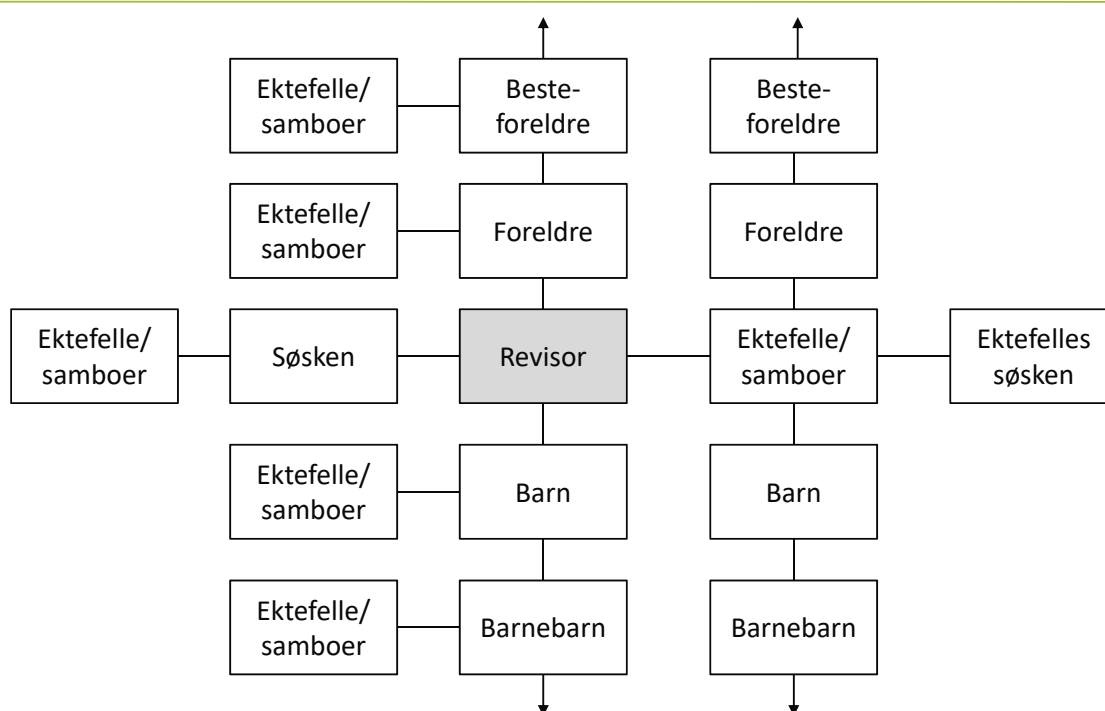
- › Oppdragsansvarlig revisor (eller stedfortreder) har **møte- og talerett** i kontrollutvalgets møter samt rett til å få sine uttalelser protokollert
- › Oppdragsansvarlig revisor (eller stedfortreder) har **møteplikt** i kommunestyret når revisjonssaker behandles, og for øvrig generell møterett i kommunestyret
- › Oppdragsansvarlig revisor har **opplysningsplikt** når medlemmer av kommunestyret eller kontrollutvalget krever det, **MEN** kan kreve å gi sitt svar i et møte

Revisors uavhengighet og vandel – kompl. § 24-3

- › Revisor skal være **uavhengig**
- › Revisor skal ha **god vandel**
- › Kravene er utdypet i forskrift
- › Skriftlig **egenvurdering** til kontrollutvalget
- › NB! Revisors **nærstående**



Revisors nærstående kan også illustrere utvalgets nærstående



Forskrift om kontrollutvalg og *revisjon* – kap. 2 og 3

› Kap. 2 Krav ...

- › krav ved egen revisjon (§ 8)
- › valg og bytte av revisor (§§ 9 – 13)
- › uttalelsesrett ved forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll (§ 14)
- › krav til revisjonskriterier (§ 15)

› Kap. 3 Krav til revisor og revisors medarbeidere

- › uavhengighet og objektivitet (§§ 16 – 19)
- › taushetsplikt (§ 20)
- › krav til dokumentasjon (§ 21)

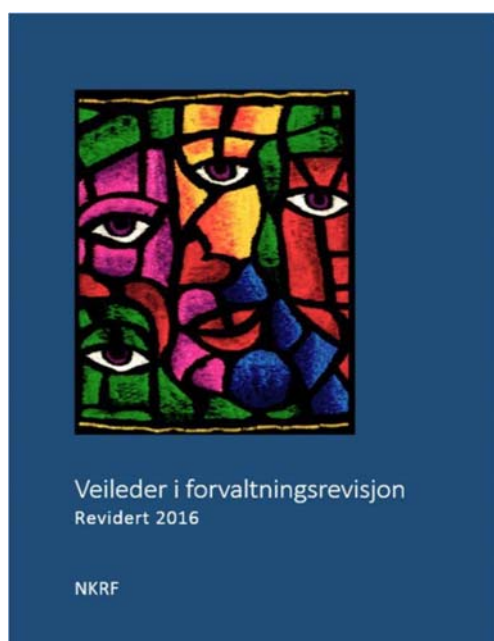
Kort oppsummert – kontrollutvalg, sekretariat og revisjon

- Kontrollutvalget har en selvstendig innsynsrett som gjelder alle forhold utvalget finner det nødvendig å undersøke.
- Kontrollutvalget kan ikke overprøve politiske prioriteringer.
- De alminnelige reglene om taushetsplikt gjelder for kontrollutvalget.
- Kontrollutvalgsmedlemmene bør være ekstra aktsomme i sin vurdering av habilitet.
- Sekretariatet er kontrollutvalgets viktigste hjelper og støttespiller.
- Det er opp til kommunestyret å avgjøre hvilke sekretariats- og revisjonsordninger kommunen ønsker (egenregi eller kjøp av tjenester).
- Kontrollutvalget må utforme gode bestillinger gjerne med konkrete problemstillinger til revisjonen.
- Kontrollutvalget bør forsikre seg om at revisjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.
- God dialog mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisor bidrar til å forbedre og effektivisere kontroll- og revisjonsarbeidet.



Forvaltningsrevisjon

Hva er forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll?



- ❖ Kommuneloven kap.23 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kap.2
- ❖ Veileder i forvaltningsrevisjon. NKRF, 2016. Tilgjengelig på www.nkrf.no/publikasjoner
- ❖ Kontrollutvalgsboken, 2.utgave. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015

Kontrollutvalget skal påse at ... – koml. § 23-2

- ▶ Det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskap kommunen har eierinteresser i (forvaltningsrevisjon)

«Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak»

- ▶ Det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskap (eierskapskontroll)
- ▶ Vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter blir **fulgt opp**

Forvaltningsrevisjon – koml. § 23-3

Forvaltningsrevisjon
innebærer:

- ▶ Å gjennomføre
systematiske vurderinger

Kommentarer:

- ▶ Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i overensstemmelse med lov, forskrift og standarder.
- ▶ Gjennomføringen skal bygge på anerkjente metoder. (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon)

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon
innebærer:

- ▶ Å gjennomføre systematiske vurderinger, av økonomi

Kommentarer:

- ▶ Innebærer å vurdere om innsatsfaktorene som brukes i tjenesteproduksjonen er skaffet til veie på den mest økonomiske måten.
- ▶ Målet er å minimere kostnader samtidig som det tas hensyn til at kvaliteten har et tilfredsstillende nivå.
- ▶ I dagligtalen snakker vi om å være økonomiske, ikke sløse med pengene.

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon
innebærer:

- ▶ Å gjennomføre systematiske vurderinger, av økonomi, produktivitet

Kommentarer:

- ▶ Hvordan står ressursbruk i forhold til de tjenestene som kommunen produserer?
- ▶ Får kommunen størst mulig tjenesteproduksjon i forhold til de menneskelige og finansielle ressurser som brukes?
- ▶ Man kan sammenligne med hva tilsvarende virksomheter oppnår, eller man kan sammenligne med hva kommunen selv har oppnådd tidligere.

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon
innebærer:

- ▶ Å gjennomføre systematiske vurderinger, av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse

Kommentarer:

- ▶ Kommunale tjenester er hjemlet i lov som stiller krav om omfang, kvalitet og framgangsmåter.
- ▶ En vurdering av i hvilken grad kommunene oppfyller og følger relevante lovpålagte krav.
- ▶ Regeletterlevelse er nært beslektet med måloppnåelse: det er en klar forventning at kommunale tjenester skal oppfylle de krav som er fastsatt i loven.

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon
innebærer:

- ▶ Å gjennomføre systematiske vurderinger, av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger

Kommentarer:

- ▶ Vurdering av måloppnåelse innebærer å undersøke i hvilken grad kommunen har satt relevante mål på et bestemt område, og i hvilken grad disse målene blir nådd.
- ▶ Man kan også se på om enkelte prosjekter og tiltak har gitt forventet eller utilsiktede virkninger som er i strid med intensjonene.

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon
innebærer:

- ▶ Å gjennomføre systematiske vurderinger, av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger, ut fra kommunestyrets vedtak

Kommentarer:

- ▶ Politisk vedtatte mål kan ikke overprøves
- ▶ Kommunestyrets vedtak kan benyttes som revisjonskriterier for å vurdere produktivitet og måloppnåelse på ulike områder.
- ▶ Med andre ord, forvaltningsrevisjon sikter på å vurdere om resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger.

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon
innebærer:

- ▶ Å gjennomføre systematiske vurderinger, av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger, ut fra kommunestyrets vedtak

Kommentarer:

- ▶ Gjør kommunen **tingene riktig?**
- ▶ Gjør kommunen **de riktige tingene?**
- ▶ Skal gi et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgte **styring og kontroll**
- ▶ Bidra til **læring og forbedring**

Eksempler på gjennomførte forvaltningsrevisjoner

- ▶ Gjennomføring av investeringsprosjekter
- ▶ Kartlegging og testing av rådmannens internkontroll
- ▶ Informasjonssikkerhet
- ▶ Kvalitet i sykehjem
- ▶ Drift av «Bamsebo» fritidspark
- ▶ Psykososialt skolemiljø (mobbing på skolen)
- ▶ Økonomisk rapportering



NKRFs forvaltningsrevisjonsregister

www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregisteret

Forvaltningsrevisjoner



www.forvaltningsrevisjon.no

Velkommen til **NKRF rapportسøk**

Søk i rapporter publisert av norske kommunerevisjoner.

Søk i rapporter

Mer informasjon

Risiko- og vesentlighetsvurdering – koml. § 23-3

- ▶ For å kunne velge ut **de mest relevante** områdene for kontroll, må det gjennomføres **risiko- og vesentlighetsvurdering** av kommunens virksomhetsområder og eierinteresser
- ▶ Risiko og vesentlighetsvurderingene skal gi svar på hvilke områder det er knyttet **størst risiko til**, og hvilke områder som er mest vesentlige å kontrollere
- ▶ Målet er **treffsikker** forvaltningsrevisjon



Hva er risiko og vesentlighet?

Risiko

- ▶ Er det stor sannsynlighet for feil eller avvik fra regelverk, mål, vedtak og andre føringer som kommunen har satt

Vesentlighet

- ▶ Hvilket område er mest vesentlig? Er området av stor økonomisk, samfunnsmessig eller prinsipiell betydning?



Det er mye å hente!

- ▶ Effektiv utnyttelse av kontrollutvalgets ressurser
- ▶ Effektiv revisjon
 - Kan spisse undersøkelsen
 - Kan gå mer rett på kjente utfordringer/problemer
 - Unngår brede, generelle rapporter
- ▶ Det er bedre å si mye om lite enn lite om mye
- ▶ Gir rapporter høy relevans og nytteverdi



Plan for forvaltningsrevisjon

- ▶ Med bakgrunn i risiko- og vesentlighetsvurdering skal det utarbeides **en plan for forvaltningsrevisjon** og **en plan for eierskapskontroll**
- ▶ Planen skal inneholde en **prioritering av prosjekter** for planperioden
- ▶ Planen skal **legges frem** for kommunestyret
- ▶ Kontrollutvalget og kommunestyret må ta stilling til hvor lange planperiodene skal være og hvordan **omprioritering** og **rullering** av planene bør foregå. **Risiko er ferskvare!**

Hvor/hva skal revideres?



Forholdet mellom kontrollutvalg, sekretariat og revisjon



Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

«Åpen dialog, tillit og at man utfordrer hverandre, er viktige forutsetninger for et godt samarbeid mellom kontrollutvalget og revisjonen.»
(Kontrollutvalgsleder, Oslo)

Mottak og behandling av rapport

- ▶ Ferdig rapport sendes sekretariatet, som:
 - Vurderer om rapport er i tråd med bestilling
 - Forbereder sak og legger frem rapport for behandling i utvalget
- ▶ Revisor kan presentere og gjennomgå rapporten i forbindelse med utvalgets behandling og være tilgjengelig for spørsmål
- ▶ Ved behandling bør kontrollutvalget bruke god tid på å gjøre seg kjent med innholdet i rapporten og rapportens vurderinger og konklusjoner

Rapportere til kommunestyret

- ▶ Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret- ved presentasjon av rapport møter:
 - Kontrollutvalgsleder
 - Oppdragsansvarlig revisor
- ▶ Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp og rapportere tilbake om det faktisk er gjort



Eierskapskontroll koml. § 23-4

- ▶ Kontroll med at kommunens eierinteresser utøves i samsvar med
 - ▶ lover og forskrifter
 - ▶ kommunestyrets vedtak
 - ▶ anerkjente prinsipper for eierstyring
- ▶ Kontrollen er rettet mot eier; det er ikke en kontroll av selskapet (forvaltningsrevisjon i selskap).

Hva/hvilke eierskap skal kontrolleres?



Eierskapskontroll

- ▶ En viktig forutsetning for at kontrollutvalget kan gjennomføre eierskapskontroll, er at kommunen har tydeliggjort hvilke strategier og målsetninger kommunen har med eierskapene
- ▶ Utgangspunktet for eierskapskontroller vil derfor gjerne være å undersøke om kommunen har etablert konkrete formål eller føringer for eierskapene, gjerne i form av en eierskapsstrategi eller melding.

Gode råd



- ▶ Ha fokus på forbedring av kommunens virksomhet
- ▶ Våg å stille de vanskelige spørsmålene!
- ▶ Velg konkrete og avgrensede problemstillinger, framfor mer åpne undersøkelser
- ▶ Vær forberedt på at ting tar tid
- ▶ God kommunikasjon og samarbeid med kommunestyret og kommuneadministrasjonen gir bedre resultater

Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalgets ansvar og myndighet (ved regnskapsrevisjon) – koml. § 23-2

Kontrollutvalget skal **påse** at

- a) kommunens **regnskaper** blir revidert på en betryggende måte
- b) det føres kontroll med at den **økonomiske forvaltning** foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- (...)
- e) **vedtak** som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp



Revisor skal gi trygghet for at en kan stole på informasjonen kommunen gir om sin økonomi.

Kontrollutvalgsboken (KMD, 2015)

Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon

Holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og **påse** at:

Uttale seg om årsregnskapene og årsberetningene

Påse at revisors påpekninger etter §§ 24-7 til 24-9 blir rettet eller fulgt opp

- a) Årsregnskapene blir revidert på en betryggende måte
- b) Regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift, god kommunal revisjonsskikk og utvalgets instruks og avtaler med revisor
- c) Regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon

- a) Kommunekassen
- b) Kommunale foretak
- c) Kommunale oppgavefellesskap/ interkommunale politiske råd
- d) Konsolidert regnskap

- › Nummererte brev
- › Revisjonsberetningen
- › Rapport om forenklet etterlevelseskontroll

Regnskapsrevisjonens innhold – koml. § 24-5

Revisor skal:

- › Vurdere om **årsregnskapet** er avlagt i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk
- › Vurdere om **registreringen og dokumentasjonen** er i samsvar med lov og forskrift
- › Vurdere om **årsberetningen** inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever
- › Vurdere om opplysningene om økonomi i **årsberetningen** stemmer overens med årsregnskapet
- › Se etter om **årsberetningen** gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets premisser for bruken av bevilgningene
- › Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke **misligheter og feil**



Engasjementsbrev fra revisor til kontrollutvalget

Revisor utarbeider engasjementsbrev

- › Informerer om revisjonsoppdragets **art**
- › **Formål og innhold** i revisjonen
- › Kommunens **ansvar**

Sendes til kontrollutvalget

- › Normalt en gang i valgperioden
- › Ellers ved behov

Kontrollutvalget bør

- › Gjøre seg kjent med innholdet i brevet



Skriftlige påpekninger fra revisor – koml. § 24-7

Skriftlig rapportering i **nummererte brev** til kontrollutvalget:

- a) **vesentlige** feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b) **vesentlige** mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c) **vesentlige** mangler ved den økonomiske internkontrollen
- d) manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for **vesentlige** budsjettavvik
- e) **enhver** mislighet
- f) hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g) hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget

Årlig skriftlig oppsummering til kontrollutvalget av forhold som er tatt opp, men ikke rettet eller tilstrekkelig fulgt opp



Misligheter – revisors plikter – koml. §§ 24-5 og 24-7

- › Revisor **skal** vurdere **risiko**en for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet som følge av **misligheter**, og i den forbindelse rette forespørsler om slike forhold til kommunens ledelse

Misligheter **skal** rapporteres til kontrollutvalget:

- › Straks de avdekkes eller når revisor blir kjent med misligheter
- › Ny rapportering når nærmere klarlagt
- › **Årlig** skriftlig oppsummering av forhold som er tatt opp, men ikke rettet eller tilstrekkelig fulgt opp



Revisjonsberetningen – koml. § 24-8

- › Rapportering om revisjonen og **konklusjon om årsregnskapet**
- › Uttalelse om **årsregnskapet**
 - › Konklusjon om årsregnskapet
 - › Øvrig informasjon
 - › Ledelsens ansvar
 - › Revisors oppgaver og plikter
- › Uttalelser om **øvrige forhold**
 - › Konklusjon om registrering og dokumentasjon
 - › Konklusjon om årsberetningen
 - › Pliktig innhold og konsistens med regnskapet
 - › Uttalelse om årsberetningen redegjør for avvik fra budsjett og budsjettpremisser

Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapene – koml. § 14-3

- › Kontrollutvalget **skal** uttale seg om årsregnskapene og årsberetningene
 - › **Før** formannskapet avgir innstilling til kommunestyret

Aktuelle temaer:

- › Mangler ved den interne kontrollen
- › Presentasjonen av årsregnskapet og årsberetningen
- › Likviditet (spesielt ved svekket likviditet)
- › Utviklingen i utgifter vs. inntekter
- › Øvrig økonomisk utvikling, eks. lånegjeld osv.
- › Forhold av betydning som ikke er omtalt i årsberetningen
- › Realismen i budsjettet (eks. store endringer mellom opprinnelig budsjett og justert budsjett)
- › For sent avlagt årsregnskap og/eller årsberetning (spesielt hvis det stadig gjentar seg)

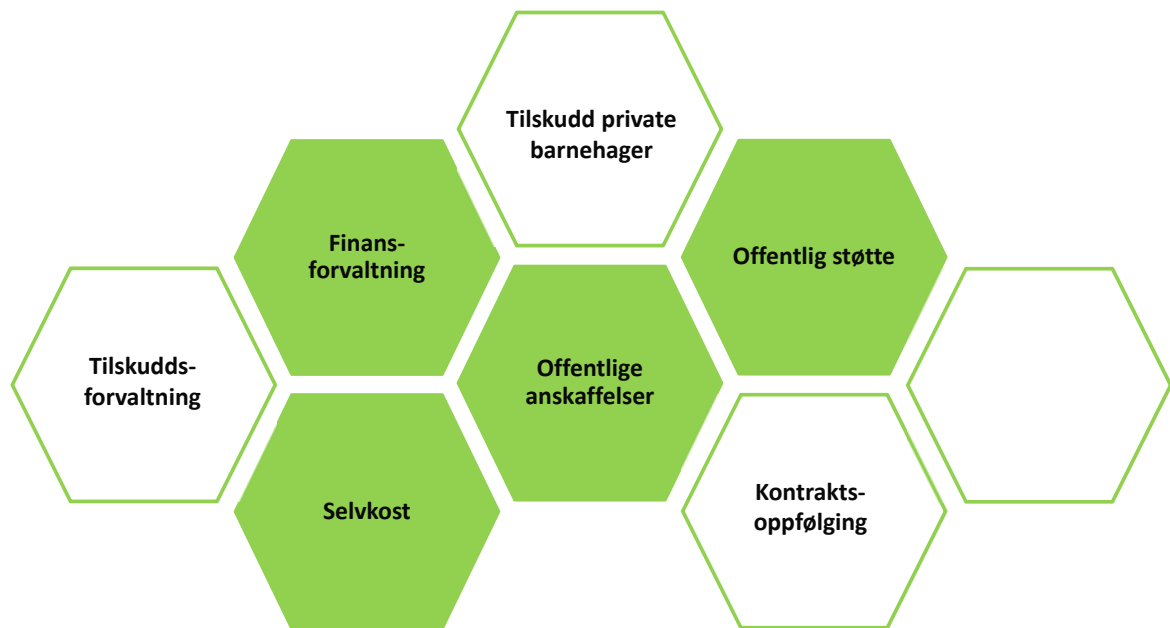


Forenklet etterlevelseskontroll – koml. § 24-9

- › Regnskapsrevisor skal **se etter** om kommunens **økonomiforvaltning** i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak.
- › Revisor skal basere oppgaven på en **risiko- og vesentlighetsvurdering**, som skal **legges fram for kontrollutvalget**.
- › Revisor skal innhente **tilstrekkelig informasjon** til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av **vesentlig** betydning for økonomiforvaltningen.
- › Revisor skal **senest 30. juni** avgi en **skriftlig uttalelse** til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren, om resultatet av kontrollen.



Forenklet etterlevelseskontroll – aktuelle områder



Andre oppgaver for revisor – attestasjoner

- › I tillegg til revisjonen av årsregnskapet har revisor en rekke **attestasjonsoppdrag**

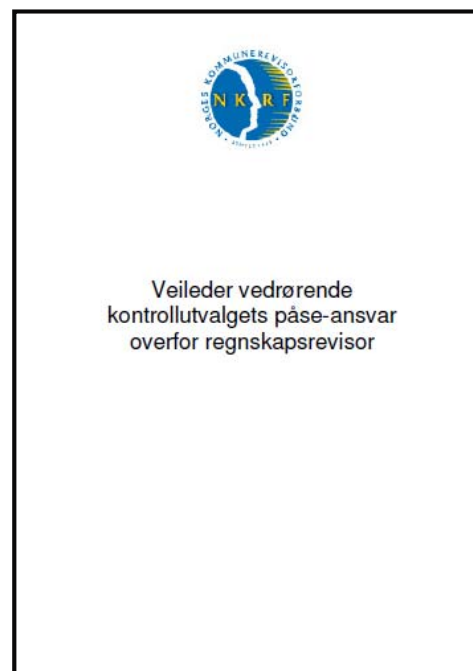
Eksempler:

- › Merverdiavgiftskompensasjon (hver termin x 6)
- › Utgifter til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester
- › Registrering av psykisk utviklingshemmede
- › Diverse refusjonskrav
- › Spillemiddelregnskap
- › Opptak av lån
- › m.fl.



Veileder – kontrollutvalgets påse-ansvar overfor regnskapsrevisor

- › Formelle bestemmelser
- › Den gode dialogen
- › Kvalitet
- › Anbefalinger
- › Sluttkommentarer



Kvalitet i revisjonsarbeidet

- › Revisjonen skal gjennomføres i samsvar med lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk
- › Revisor skal ha et internt kvalitetskontrollsystem
- › Krav i egen standard
- › NKRF gjennomfører kvalitetskontroll av revisorene

Kontrollutvalget bør:

- › Få **orientering** om revisjonens *interne* kvalitetskontrollsystem og hvordan det jobbes med kvalitet
- › Stille **krav** om *ekstern* kvalitetskontroll og få resultatene av denne

Anbefalinger – sjekkpunkter

- › Utdanning og praksis
- › Vandel
- › Dokumentasjon av uavhengighet
- › Uavhengighet og objektivitet
- › Revisjonens innhold
- › Avtaler med revisor
- › Revisjonsstrategi
- › Nummererte brev
- › Misligheter
- › Revisjonsberetningen
- › Revisors møteplikt og møterett
- › Revisors opplysningsplikt

Regnskapsrevisjon – kort oppsummert

- Kontrollutvalget bør be revisor orientere om revisjonsplanen ved begynnelsen av revisjonsåret, og bør videre bruke revisjonsplanen som et grunnlag for sin løpende oppfølging av revisor.
- Kontrollutvalget bør be revisor orientere spesielt om sine metoder for kartlegging av risiko og de risikovurderingene som regnskapsrevisjonen er basert på.
- Kontrollutvalget bør særlig følge med på de funn og merknader revisjonen presenterer knyttet til kommunens internkontroll, feil i regnskapet og mulige misligheter.
- Kontrollutvalget bør be om å bli orientert om rådgivningstjenester og andre oppgaver som revisor har utført for kommunen utover den lovbestemte/avtalte regnskapsrevisjonen.
- Kontrollutvalget bør legge vekt på å ha en god dialog med administrasjonen.



Avslutning

Leder

Tillit kan ikke erstatte kontroll

Kommunale ledere må vise sine ansatte tillit og gi dem rom for å bruke sin kunnskap og kompetanse, men det blir feil å tro at tillit kan erstatte kontroll.

meldingene til å lære og forbedre tjenestene.

Rådmannens internkontrollansvar er lovfestet, selv om den enkelte rådmann står nokså fritt når det gjelder utførelsen. Men de som baserer seg kun på tillit til sine

”

trollrolle på dagsordenen under Arendalsuka, under tittelen Tillit og kontroll - to sider av samme sak?

«Hvilken innvirkning på tilliten i lokalsamfunnet har saker der det kan reises tvil om (...) prosesser

vært nødvendig, sa Topland ifølge Grimstad Adressetidende.

En undersøkelse KS fikk gjort i 2016, viste at kommunestyrene er passive når det gjelder å stille krav til begge kontrollinjenene; rådmann-

Kommunal Rapport, 23. august 2018

Tillit og kontroll – to sider av samme sak?

Innbyggerne skal kunne stole på at **FELLESSKAPETS MIDLER** brukes slik fellesskapet har bestemt. Kontrollutvalgenes rolle er derfor mye viktigere enn den oppmerksomheten de får i mediene og blant innbyggerne.

”

Rådmenn som baserer seg kun på tillit til sine medarbeidere, bør ikke sove godt om natta



KS FOLKEVALGTPROGRAM 2019–2023



*Fra forsiden på boka Tillit
KS Folkevalgtprogram 2019-23.
Foto: KF*

Kommuneloven § 1-1:

- › Loven skal (bl.a.) bidra til at kommuner er effektive, **tillit**sskapende og bærekraftige

Kontrollvettreglene

1. Ta ikke fatt på arbeidet uten opplæring
2. Meld fra til kommunestyret om hva utvalget planlegger å gjøre
3. Vis respekt for kommunens administrasjon og ansatte
4. Vær rustet for det som kommer
5. Lytt til gode råd
6. Bruk risiko- og vesentlighetsanalyser som kart og kompass
7. Gå ikke alene
8. Vend i tide
9. Spar på kreftene, men grav videre i sakene om nødvendig

Kontrollvettreglene

Fylkesmannen i Nordland har fått utarbeidet et hefte om hvordan lykkes med kontrollutvalgets arbeid (2015). Her formulerer de ni regler for kontrollutvalget (justert av forfatteren i tråd med begrepsbruken i ny kommunelov):

1. Ta ikke fatt på kontrollarbeidet uten opplæring

Det er avgjørende for et godt kontrollarbeid at medlemmene settes i stand til å utøve sitt verv på en god måte. Kommunestyret bør sørge for at det er tilstrekkelig budsjett til at kontrollutvalgsmedlemmene kan delta på kurs og konferanser. Siden kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret, bør det også gis en innføring i kommunal egenkontroll til alle folkevalgte i kommunen.

2. Meld fra til kommunestyret om hva kontrollutvalget planlegger å gjøre

Planene for forvaltningsrevisjon og økonomisk kontroll skal vedtas av kommunestyret. I den forbindelse bør kontrollutvalget framlegge gjennomførte risiko- og vesentlighetsvurderinger for å gi kommunestyret innsett i hvilke forhold planene er tuftet på. Utvalget bør også be om mandat til å endre planene ved behov.

3. Vis respekt for kommunens administrasjon og ansatte

Selv om kontrollutvalget har vide fullmakter til å utføre de undersøkelser som en mener er nødvendig, er det viktig å vise respekt for kommunens administrasjon og ansatte. Kontrollutvalget har ikke selv myndighet til å pålegge administrasjonen tiltak. Kontrollutvalget og administrasjonen må begge bidra til et best mulig partnerskap i den kommunale egenkontrollen. Kontrollutvalget kan gjerne innlede samarbeidsforhold med et møte tidlig i valgperioden der rollefordeling og kjøreregler for samhandling er på agendaen.

4. Vær rustet for det som kommer

Sorg for å ha en revisjonsordning og et sekretariat som kan bistå kontrollutvalget og kommunen på en god måte. Avklar gjerne med sekretariatet og revisjonen hvilke forventninger utvalget har til bistand og samhandling.

5. Lytt til gode råd

Ved utførelse i kontrollutvalget etter kommunevalg utgjør sekretariatet i mange kommuner kontrollutvalgets kontrollarbeid. Sekretariatene har også typisk et regionalt nedslagsfelt med ansvar for flere kommuner, og bester innsett i hvordan kommuner arbeider i sammenheng med kommuner. Det kan derfor ofte være verdifullt å rådføre seg med sekretariatet om

hvordan saker bør behandles. Også revisor har kompetanse om kommunal egenkontroll som kan være nyttig for utvalget.

6. Bruk risiko- og vesentlighetsanalyser som kart og kompass

En god risiko- og vesentlighetsvurdering er en avgjørende forutsetning for et godt kontrollarbeid, og vurderingen kan nyttiggjøres til langt flere kontrollaktiviteter enn å utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og økonomisk kontroll. Til tross for knappe ressurser, bør kontrollutvalget prioritere dette arbeidet. Oppdater gjerne risiko- og vesentlighetsvurderingene og planene i løpet av perioden for å tilpasse arbeidet i utvalget til et eventuelt endret risikobilde.

7. Gå ikke alene

Kontrollutvalget er et kollegium, og enkeltrepresentanter bør være varsom med å uttale seg på kontrollutvalgets vegne i media, eller på eget initiativ ta kontakt med administrasjonen. Sørg for at utvalget lager kjøreregler for hvem som uttaler seg på vegne av utvalget i ulike situasjoner, og hvordan dette bør foregå.

8. Vend i tide

Det er ingen skam å ikke gjennomføre en planlagt forvaltningsrevisjon eller avslutte en kontrollsak dersom for eksempel administrasjonen gir betryggende orienteringer som endrer risikobildet.

9. Spar på kreftene, men grav videre i sakene om nødvendig

Kontrollutvalgene har ofte knappe ressurser selv om kontrollarbeidet kan være stort. Kontrollutvalget må derfor gjøre en vurdering av hvilke saker en skal gå inn i, hvilke kontrollaktiviteter som skal gjennomføres og hvor mye ressurser som skal benyttes. Noen kontrollaktiviteter er mer ressurskrevende enn andre. I tilfeller der en er usikker på om en skal kverke en revisjon, kan det være hensiktsmessig å starte med en mindre kontroll (for eksempel ved at kommunedirektøren orienterer), før en setter i gang en mer omfattende kontroll i form av en forvaltningsrevisjon.

Kilde: Hvordan lykkes med kontrollutvalgets arbeid? – eksempel fra Nordland fylkeskommune i Nordland, 2015

Takk for oppmerksomheten, og lykke til med det viktige arbeidet!

Bjørn Bråthen

Seniorrådgiver
Dipl. I.R. / CISA
bjorn@nkrf.no



Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika, 0115 Oslo

Mobil +47 911 79 001



Renate Borgmo

Seniorrådgiver
Samfunnsviter
renate.borgmo@nkrf.no



Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika, 0115 Oslo
Telefon + 47 934 53 967



For mer info se: www.nkrf.no/kontrollutvalg



Av **Bjørn Bråthen**,
seniorrådgiver, NKRF

Hjelp – jeg er ny i kontrollutvalget!

Denne artikkelen er ment som «førstehjelp» for nyvalgte kontrollutvalgsmedlemmer. Formålet er å redegjøre for utvalgets plass i det kommunale systemet samt gi en oversikt over utvalgets oppgaver, ansvar og arbeidsmåter.

I løpet av disse høstmånedene vil et betydelig antall folkevalgte møte i kommunenes kontrollutvalg for første gang. I mange kommuner har kontrollutvalget ofte en tilbaketrukket rolle med lite politisk fokus på dets ansvar og oppgaver. En del kommuner har imidlertid i forbindelse med avdekking av uheldige saker smertelig erfart viktigheten av utvalgets plass i den kommunale egenkontrollen. Mange er nok ikke klar over at kontrollutvalget står i en særstilling som ett av få politiske utvalg som er lovpålagt og regulert gjennom kommuneloven og tilhørende forskrift. Dette viser at kontrollutvalget er tiltenkt en sentral og viktig rolle i kommunene.

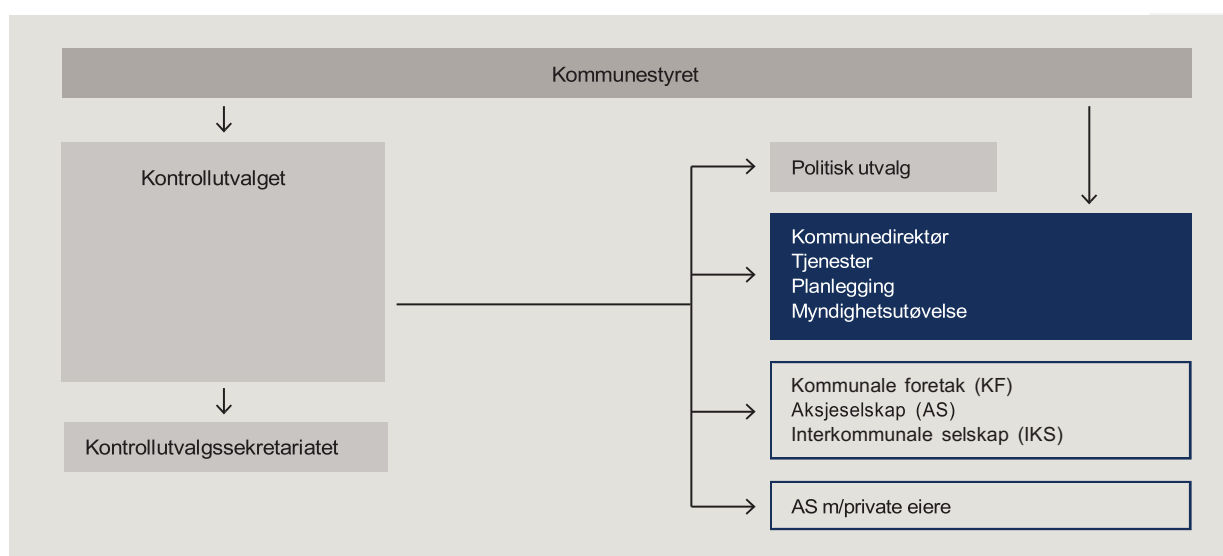
Kort fortalt er kontrollutvalget kommunestyrets eget redskap for demokratisk kontroll for å sikre at den kommunale virksomheten skjer i tråd med gjeldende lover og regler, kommunens egne planer og vedtak, samtidig som fokus settes på kvalitet og

effektivitet i myndighetsutøvelsen og produksjonen av velferd for kommunens innbyggere. Med andre ord ingen liten oppgave!

Kontrollutvalgets rolle i det kommunale styringssystemet

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder «Kontrollutvalgsboken» er kontrollutvalgets rolle illustrert i figur 1 nedenfor.

Figuren viser at det fra kommunestyret i prinsippet går to styringslinjer. Den ene går fra kommunestyret til kommunedirektøren som har ansvaret for gjennomføringen av kommunens tjenesteproduksjon, planlegging og myndighetsutøvelse. Det ligger til kommunedirektøren å sørge for at kommunestyrets vedtak blir iverksatt, at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den interne



Figur 1: Prinsippskisse som viser kontrollutvalgets plass i styringssystemet i kommunene (KMD, 2015)

kontrollen er systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette kan gjerne omtales som den interne styringslinjen.

Den andre styringslinjen representerer en uavhengig og ekstern kontroll som går gjennom kontrollutvalget. Denne styringslinjen er derfor en kontrolllinje. Kontrollutvalgets kjerneoppgave er å forestå den løpende kontrollen med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne. Denne kontrollen retter seg primært mot kommune-direktøren og den kommunale virksomheten, men kontrollen retter seg også mot politiske utvalg under kommunestyret samt ordfører og kommunestyrets politiske sekretariat. Kontrollutvalget skal også føre kontroll med hvordan kommunen forvalter sine eierinteresser i kommunale foretak, heleide kommunale aksjeselskap og interkommunale selskap, og andre selskap der kommunen har eierinteresser. I hovedsak bygger kontrollutvalget sin kontroll på de kontrollaktivitetene som blir utført og rapportert av kommunens revisor. Enkelte undersøkelser kan også utføres av kontrollutvalgets eget sekretariat.

Begge de to styringslinjene inngår i kommunestyrets totale kontrollansvar for den kommunale virksomheten og omtales gjerne som den kommunale egenkontrollen.

Det er viktig å presisere at det ikke inngår i kontrollutvalgets kontrollansvar å overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens folkevalgte organer eller andre kommunale organer. Kontrollutvalget er verken stedet for å drive partipolitikk eller en arena for politiske omkamper. Kontrollansvaret omfatter heller ikke kommunestyret selv.

Det er strenge valgbarhetsregler for medlemmer til kontrollutvalget. Det eneste organet de kan sitte i utenom kontrollutvalget, er kommunestyret. Kontrollutvalget skal derfor velges i det nye kommunestyrets konstituerende møte etter at formannskapet, ordfører og varaordfører er valgt, men før det er foretatt valg til de øvrige politiske organene. Det skal ha minst fem medlemmer og minst ett av medlemmene i kontrollutvalget skal sitte i kommunestyret. Kontrollutvalget trer i funksjon fra kommunestyrets konstituerende møte.

Følgende forhold bør vektlegges når kommunestyret skal velge medlemmer til kontrollutvalget:

- Kontrollutvalget skal være et objektivt organ.
- Kontrollutvalget skal være et fritt og uavhengig organ.
- Kontrollutvalget må ha kunnskap og innsikt i kommunal virksomhet.
- Kontrollutvalget må ha autoritet.
- Kontrollutvalget skal selv initiere saker.

Hvordan arbeider kontrollutvalget

Kommuneloven gir kontrollutvalget et vidtgående mandat. Kontrollutvalget kan hos kommunen, uten

hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver. Innsynsretten og retten til å foreta undersøkelser gjelder også interkommunale samarbeid, heleide kommunale og/eller fylkeskommunale selskaper, og aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer. Dette gjelder også på tilsvarende måte overfor andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen. Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid i slike tilfeller bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.

Kontrollutvalget har også som hovedregel rett til å være til stede i lukkede møter i kommunens folkevalgte organer.

Det understrekes at kontrollutvalget er bundet av alminnelig taushetsplikt etter forvaltningslovens bestemmelser. Men alt skriftlig materiale som blir lagt fram for kontrollutvalget er som hovedregel offentlig, og kontrollutvalgets møter er som hovedregel åpne. Men dersom utvalget skal behandle en sak som er underlagt lovbestemt taushetsplikt eller en sak som gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold, skal møtet lukkes. Kontrollutvalget har dessuten mulighet til å lukke et møte når hensynet til personvern eller tungtveiende offentlige interesser tilsier det.

Det er et viktig prinsipp at kontrollutvalget utøver sin kontroll og sin innsynsrett som kollegium og ikke som enkeltpersoner.

Kontrollutvalget har ikke myndighet for egen del til å fatte vedtak som forplikter administrasjonen eller andre instanser. Men gjennom å legge fram sine rapporter om gjennomførte kontroller, kan kontrollutvalget gi tilrådning til kommunestyret om å fatte vedtak som instruerer kommunedirektøren om å rette opp avdekkede avvik og svakheter. I den forbindelse pålegges kontrollutvalget å påse at kommunestyrets vedtak om regnskapsrevisjoner, forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller blir fulgt opp, og utvalget skal rapportere til kommunestyret om vedtakene er fulgt opp.

Kontrollutvalget skal ha et eget sekretariat som er uavhengig av kommunens administrasjon, og som tilfredsstiller utvalgets behov. Etter innstilling fra kontrollutvalget velger kommunestyret selv sekretariat for utvalget. Sekretariatet er kontrollutvalgets eget operative organ og er direkte underordnet utvalget og skal følge de retningslinjer og pålegg som utvalget gir. Sekretariatet har som hovedoppgave å påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet, og at utvalgets vedtak blir iverksatt. NKRF har utarbeidet en egen veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene.

Kontrollutvalgets saker bygger i stor grad på det arbeidet som utføres av revisjonen og sekretariatet, og utvalgets hovedaktivitet skjer gjennom de sakene som behandles i utvalgets møter. Dette betyr ikke at kontrollutvalget bare passivt skal motta og sende videre saker som de får til behandling. For at utvalget skal oppfylle lovens intensjon, må kontrollutvalget ha et aktivt forhold til sine kontrolloppgaver og selv ta initiativ gjennom å stille kritiske spørsmål og reise egne saker.

Kontrollutvalgets oppgaver

Vi har alt beskrevet kontrollutvalget som et redskap for kommunestyret til å få innsyn i og føre kontroll med hvordan kommunedirektøren løser sine oppgaver. Kontrollansvaret omfatter også politiske instanser under kommunestyret.

Kontroll kan defineres som et virkemiddel for at:

- kommunen når sine mål,
- regelverket etterleves,
- etiske hensyn ivaretas.

Kommunens virksomhet kontrolleres ved at det utføres:

- regnskapsrevisjon,
- forvaltningsrevisjon,
- eierskapskontroll.

Gjennom å påse at de tre kontrolloppgavene utføres, ivaretar kontrollutvalget sitt kontrollansvar. NKRF har utarbeidet egne veiledere for kontrollutvalgets påse-ansvar overfor hhv. regnskapsrevisor og forvaltningsrevisjon.

Den praktiske utføringen av kontrolloppgavene ivaretas hovedsakelig av revisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget. Derfor må kontrollutvalget også ha kontroll med revisjonen og sitt eget sekretariat.

Det er kommunestyret selv som bestemmer hvilken revisjonsordning kommunen skal ha. Kommunestyret har følgende valg:

- ansette egne revisorer,
- delta i interkommunalt samarbeid om revisjon,
- inngå avtale med annen revisor.

Det er også kommunestyret selv som velger revisor. Men det er viktig å merke seg at kommunestyrets vedtak i saker som gjelder valg av revisjonsordning og valg av revisor, skal treffes på grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget. Dette betyr at kontrollutvalget skal spille en aktiv og sentral rolle i saksforberedelsen.

Kontrollformer

Under følger en kort omtale av de ulike kontrollformene og kontrollutvalgets oppgaver i den forbindelse.

1. Regnskapsrevisjon

Det er vanlig å definere regnskapsrevisjon som en uavhengig bekreftelse av økonomisk informasjon. Kontrollutvalgets hovedoppgave i forbindelse med

regnskapsrevisjon er å påse at kommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal dessuten avgi uttalelse om årsregnskapene og årsberetningene før formannskapet innstiller til vedtak og kommunestyret fatter vedtak.

Kontrollutvalget plikter å holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og sørge for at dette foregår i samsvar med lov og forskrift, god kommunal revisjonsskikk og kontrollutvalgets instruks og avtaler med revisor. Kommunen på sin side har plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger og en forsvarlig organisering av den økonomiske internkontrollen.

Revisor skal påpeke skriftlig overfor kontrollutvalget dersom det konstateres mangler ved disse forholdene. Det er kontrollutvalgets plikt å påse at revisors påpekninger blir rettet eller fulgt opp. Hvis dette ikke skjer skal utvalget rapportere det til kommunestyret. Dersom det avdekkes misligheter gjennom revisjonen eller på andre måter, skal revisor straks orientere kontrollutvalget. Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende et nytt brev til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

Revisor skal avgi revisjonsberetning til kommunestyret senest 15. april med kopi til kontrollutvalget, formannskapet og kommunedirektøren. I tillegg inngår det i regnskapsrevisjonen å foreta en forenklet etterlevelseskontroll med kommunens økonomiforvaltning. Dette innebærer at revisor skal se etter om økonomiforvaltningen i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Revisor skal basere kontrollen på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget. Senest 30. juni skal revisor avgi en skriftlig uttalelse om resultatet av kontrollen til kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren.

2. Forvaltningsrevisjon

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Litt forenklet kan man si at vurderinger av økonomi og produktivitet gir svar på spørsmålet: *Gjør man tingene riktig?* mens vurderinger av måloppnåelse og virkninger gir svar på spørsmålet: *Gjør man de rette tingene?* Her inngår også vurderinger av om regelverket etterleves, om styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige, og om beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med krav til forsvarlig saksutredning. NKRF har utarbeidet en egen veileder i forvaltningsrevisjon.

De sentrale elementene i forvaltningsrevisjon kan illustreres ved hjelp av figur 2 for effektkjeden i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Utgangspunktet for modellen er at innbyggerne har velferdsbehov som vi i vår samfunnsordning har valgt å la kommunene dekke gjennom sin tjenesteyting. Hvilke tjenester kommunen skal yte overfor sine innbyggere, følger dels av lover og regler og dels av kommunestyrets egne vedtak. Kommunestyret bevilger midler til å produsere de kommunale tjenestene. Disse tjenestene antas å ha direkte virkninger for innbyggerne i form av økt velferd. Innenfor modellens rammeverk kan kontrollutvalget utføre ulike undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger i forbindelse med den kommunale tjenesteproduksjonen. Økonomi fokuserer på at produksjonsfaktorene skaffes til veie

somhet og selskaper. Med risiko menes sannsynligheten for at ting går galt, for eksempel at mål ikke nås eller at lovverket brytes. Uttrykket vesentlighet henspeiler på hvor viktig eller betydningsfullt et forhold er. Kontrollutvalget bestemmer selv hvem som skal utføre risiko- og vesentlighetsvurderingen – kommunens revisor, sekretariatet eller andre.

Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å avdekke indikasjoner på avvik eller svakheter i forvaltningen, og på den måten danne grunnlag for å beslutte gjennomføring av mest mulig treffsikker forvaltningsrevisjon på ulike sektorer og virksomheter og i kommunens selskaper. Planen skal vedtas av kommunestyret, men kontrollutvalget kan



Figur 2: Modell som viser effektkjeden for den kommunale virksomheten (tilpasset etter Pollitt, 1999)

på en mest mulig økonomisk måte. Produktivitet fokuserer på resultatet av produksjonen sett i forhold til forbruk av innsatsfaktorer, det vil si at tjenesteproduksjonen blir størst mulig med de tilgjengelige midlene. Vurdering av måloppnåelse og virkninger skjer ved at resultatet av produksjonen holdes opp mot kommunens vedtatte målsettinger.

Det er kontrollutvalgets oppgave å påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet, og rapportere om dette til kommunestyret. For å sikre at man bruker knappe kontrollressurser på de forvaltningsrevisjonene som gir størst nytte, skal utvalget utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens virk-

med fordel gis fullmakt til å foreta justeringer i løpet av perioden. Rapporter om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og resultatet av dem legges fram for kommunestyret.

3. Eierskapskontroll

Den tredje kontrollopgaven er eierskapskontroll. Dette er en viktig oppgave som følge av at kommunene i økende grad har tatt i bruk fristilte organisasjonsmodeller for deler av sin virksomhet. Eierskapskontrollen har som hovedfokus å få svar på spørsmålet om kommunen fører kontroll med sine eierinteresser. Dette innebærer å kontrollere om kommunen har etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser, og om disse rutinene er

gode nok, og om de blir de fulgt. I dette ligger også å vurdere om kommunens eierinteresser utøves i samsvar med kommunestyrets vedtak, aktuelle lovbestemmelser og anerkjente prinsipper for eierstyring. Et sentralt element blir å vurdere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak. NKRF har utarbeidet en egen veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll.

Kontrollutvalget skal på samme måte som for forvaltningsrevisjon utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontroll som skal vedtas av kommunestyret. Planen skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger av kommunens eierskap med sikte på å identifisere behovet for eierskapskontroll med de ulike selskapene. Planen skal vedtas av kommunestyret, men kontrollutvalget kan med fordel gis fullmakt til å foreta justeringer i løpet av perioden.. Rapporter om gjennomførte eierskapskontroller og resultatet av dem legges fram for kommunestyret.

Etikk på dagsorden

I årsberetningene til kommunestyret skal administrasjonen redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard. Høy etisk standard er et overordnet prinsipp for all kommunal virksomhet. Innbyggernes tillit til kommunens folkevalgte og de ansatte er en forutsetning for lokal-demokratiet. Offentlighet, innsyn og åpenhet utgjør viktige bærebjelker i et velfungerende demokrati.

Når pressen har oppslag om korrupsjon, juks, kameraderi og inhabilitet i kommunens beslutningsprosesser, eller når folk opplever at noen skaffer seg goder og fordeler på bekostning av fellesskapet, er det ofte lett i ettertid å påpeke hva som gikk galt. Men det må være et mål for kommunene å utvikle en praksis som hindrer feiltrinn og sikrer korrekt handlemåte i situasjoner der de etiske grensene kan være uklare, eller der det mangler bevissthet om at en handling kan føre til mistillit. Her kan kontrollutvalget spille en viktig rolle, både ved å være kommunestyrets «vaktbikkje», men også gjennom å sørge for å sette etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid på dagsorden i forebyggende hensikt og på den måten bidra til å sikre gode, etiske holdninger og handlinger både blant kommunens folkevalgte og de ansatte.

Hvordan fange opp de viktige sakene

Risiko- og vesentlighetsanalyser kan gi indikasjoner på avvik i kommunens virksomhet, men det er også viktig at kontrollutvalget har åpne ører for mer uformelle, men etterrettelige signaler. Disse kan komme gjennom oppslag i media, kontakter i det politiske miljøet, henvendelser fra publikum eller varsling fra kommunens egne ansatte. Det er viktig at kontrollutvalget ikke bare passivt baserer sin virksomhet på den informasjonen som framkommer i saker som er til behandling.

Kontrollutvalgets medlemmer bør hver og en ha øyne og ører åpne, aktivt stille kritiske spørsmål og legge til grunn en sunn skepsis. Kontrollutvalget bør ta mål av seg å bli en god «vaktbikkje» som er godt synlig og ofte lar seg høre, uten dermed å bli en «gneldrebikkje».

Kontrollutvalget i et nøtteskall:

- Kontrollutvalget er kommunestyrets eget kontrollorgan.
- Kontrollutvalget bidrar til en best mulig kommune som når sine mål, samtidig som regelverket etterleves og etiske hensyn ivaretas.
- Kontrollutvalget sørger for å være godt synlig i det politiske landskap.
- Kontrollutvalget er uavhengig og objektivt.
- Kontrollutvalget har et våkent og kritisk blikk.
- Kontrollutvalget er aktivt og tar egne initiativ.
- Kontrollutvalget gjennomfører de undersøkelser de måtte ønske.
- Kontrollutvalget har en vidtgående innsynsrett i kommunens saker.
- Kontrollutvalget har taushetsplikt.
- Kontrollutvalget har fokus på etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid.
- Kontrollutvalget støtter seg på sitt sekretariat og kommunens revisjon.

Litteratur:

- *Forskrift om kontrollutvalg og revisjon* av 17. juni 2019
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (desember 2015): *Kontrollutvalgsboken*.
- *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven) av 22. juni 2018
- NKRF (september 2018): *Veileder for god skikk og praksis for kontrollutvalgssekretariatene*
- NKRF (april 2016): *Veileder i forvaltningsrevisjon*
- NKRF (oktober 2018): *Veileder i selskapskontroll - med vekt på eierskapskontroll*
- NKRF (september 2011): *Veileder vedrørende kontrollutvalgets påse-ansvar for forvaltningsrevisjon*
- NKRF (oktober 2010): *Veileder vedrørende kontrollutvalgets påse-ansvar overfor regnskapsrevisor*
- Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale J., Mul, R., Summa, H., Waerness, M (1999) *Performance or compliance?* Oxford University Press

Kontrollutvalgsboken og NKRFs veiledere er for tiden gjenstand for oppdatering og ajourføring etter ny lov og forskrift.

Denne artikkelen er basert på en tilsvarende artikkel skrevet av Bodhild Laastad i Kommunerevisoren nr. 6/2015. Den er imidlertid omskrevet, utvidet og oppdatert med utgangspunkt i ny kommunelov og forskrifter.

Kontrollvettreglene

Fylkesmannen i Nordland har fått utarbeidet et hefte om hvordan lykkes med kontrollutvalgets arbeid (2015). Her formulerer de ni regler for kontrollutvalget (justert av forfatteren i tråd med begrepsbruken i ny kommunelov):

1. Ta ikke fatt på kontrollarbeidet uten opplæring

Det er avgjørende for et godt kontrollarbeid at medlemmene settes i stand til å utøve sitt verv på en god måte. Kommunestyret bør sørge for at det er tilstrekkelig budsjett til at kontrollutvalgsmedlemmene kan delta på kurs og konferanser. Siden kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret, bør det også gis en innføring i kommunal egenkontroll til alle folkevalgte i kommunen.

2. Meld fra til kommunestyret om hva kontrollutvalget planlegger å gjøre

Planene for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll skal vedtas av kommunestyret. I den forbindelse bør kontrollutvalget framlegge gjennomførte risiko- og vesentlighetsvurderinger for å gi kommunestyret innsikt i hvilke forhold planene er tuftet på. Utvalget bør også be om mandat til å endre planene ved behov.

3. Vis respekt for kommunens administrasjon og ansatte

Selv om kontrollutvalget har vide fullmakter til å utføre de undersøkelser som en mener er nødvendig, er det viktig å vise respekt for kommunens administrasjon og ansatte. Kontrollutvalget har ikke selv myndighet til å pålegge administrasjonen tiltak. Kontrollutvalget og administrasjonen må begge bidra til et best mulig partnerskap i den kommunale egenkontrollen. Kontrollutvalget kan gjerne invitere kommunedirektøren til et møte tidlig i valgperioden der rolleforståelse og kjøreregler for samhandling er på agendaen.

4. Vær rustet for det som kommer

Sørg for å ha en revisjonsordning og et sekretariat som ivaretar kontrollutvalget og kommunen på en god måte. Avklar gjerne med sekretariatet og revisjonen hvilke forventninger utvalget har til bistand og samhandling.

5. Lytt til gode råd

Ved utskiftninger i kontrollutvalget etter kommunevalg utgjør sekretariatet i mange kommuner kontinuiteten i kontrollarbeidet. Sekretariatene har også typisk et regionalt nedslagsfelt med ansvar for flere kommuner, og besitter innsikt i hvordan kontrollarbeidet utføres i sammenlignbare kommuner. Det kan derfor ofte være verdifullt å rådføre seg med sekretæren om

hvordan saker bør behandles. Også revisor har kompetanse om kommunal egenkontroll som kan være nyttig for utvalget.

6. Bruk risiko- og vesentlighetsanalyser som kart og kompass

En god risiko- og vesentlighetsvurdering er en avgjørende forutsetning for et godt kontrollarbeid, og vurderingen kan nyttiggjøres til langt flere kontrollaktiviteter enn å utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Til tross for knappe ressurser, bør kontrollutvalget prioritere dette arbeidet. Oppdater gjerne risiko- og vesentlighetsvurderingene og planene i løpet av perioden for å tilpasse arbeidet i utvalget til et eventuelt endret risikobilde.

7. Gå ikke alene

Kontrollutvalget er et kollegium, og enkeltrepresentanter bør være varsom med å uttale seg på kontrollutvalgets vegne i media, eller på eget initiativ ta kontakt med administrasjonen. Sørg for at utvalget lager kjøreregler for hvem som uttaler seg på vegne av utvalget i ulike situasjoner, og hvordan dette bør foregå.

8. Vend i tide

Det er ingen skam å ikke gjennomføre en planlagt forvaltningsrevisjon eller avslutte en kontrollsak dersom for eksempel administrasjonen gir betryggende orienteringer som endrer risikobildet.

9. Spar på kreftene, men grav videre i sakene om nødvendig

Kontrollutvalgene har ofte knappe ressurser selv om kontrollbehovet kan være stort. Kontrollutvalget må derfor gjøre en vurdering av hvilke saker en skal gå inn i, hvilke kontrollaktiviteter som skal gjennomføres og hvor mye ressurser som skal benyttes. Noen kontrollaktiviteter er mer ressurskrevende enn andre. I tilfeller der en er usikker på om en skal iverksette en revisjon, kan det være hensiktsmessig å starte med en mindre kontroll (for eksempel ved at kommunedirektøren orienterer), før en setter i gang en mer omfattende kontroll i form av en forvaltningsrevisjon.

Kilde: Hvordan lykkes med kontrollutvalgets arbeid? — eksempler fra Nordland (Fylkesmannen i Nordland, 2015)